

Pohjois-Savon pelastuslaitos

21.9.2026

Ympäristö- ja rakennuslautakunta

PL 1097

70111 KUOPIO

OIKAISUVAATIMUS**Kuopion kaupungin ympäristö- ja rakennuslautakunnalle****Asia**

Oikaisuvaatimus Kuopion kaupungin alueellisen rakennusvalvonnan 24.8.2026 tekemästä rakentamislupapäätöksestä § 437, lupatunnus 26-0466-RL, Opistokuja 2, 70200 Kuopio.

Oikaisuvaatimuksen tekijä

Pohjois-Savon hyvinvointialue

Puijonlaaksontie 2

70210 Kuopio

Vaatus

Pohjois-Savon hyvinvointialue vaatii, että ympäristö- ja rakennuslautakunta oikaisee rakennusvalvonnan päätöstä § 437 siten, ettei hakemuksessa esitettyä vaihtoehtoista poistumis- ja pelastautumISRatkaisua (varatie) vain oviparvekkeen/kaideikkunan kautta pelastuslaitoksen toimenpitein hyväksytä rakentamisluvan perusteeksi.

Toissijaisesti hyvinvointialue vaatii, että asia palautetaan rakennusvalvonnalle uudelleen käsiteltäväksi siten, että vaihtoehtoisen poistumISRatkaisun turvallisuus arvioidaan uudelleen ottaen huomioon:

1. pelastusviranomaisen asiassa antama nimenomainen kielteinen lausunto;
2. pelastustoiminnan tosiasiallinen toimintavalmius ja kaluston saatavuus;
3. rakentamislain 32 §ä säädetyt paloturvallisuutta koskevat olennaiset tekniset vaatimukset;
4. rakennuksen käyttäjien tosiasiallinen toimintakyky ja mahdollinen avustamisen tarve;
5. asemakaavan määräys rto-2 ja siihen liittyvän rakentamistapaohjeen sitovuus sekä
6. Kuopion kaupungin rakennustapaohjeen määräys, jonka mukaan asuntokohtainen pelastautuminen perustuu pelastusluukkuihin;

Pohjois-Savon pelastuslaitos

21.9.2026

Perustelut

1. Pelastusviranomaisen kielteistä lausuntoa ei ole päätöksessä tosiasiallisesti ratkaistu

Rakennusvalvonnan päätöksessä todetaan, ettei pelastusviranomainen puolla esitettyä vaihtoehtoista poistumisratkaisua. Päätöksessä todetaan lisäksi, että pelastuslaitos on aikaisemmin (vain) suosittanut omatoimiseen pelastautumiseen perustuvaa ratkaisua, mutta on vuonna 2026 muuttanut kantaansa kriittisemmäksi, jonka mukaan omatoimiseen pelastautumiseen perustuva varatieratkaisu on ensisijainen vaihtoehto. Käytännössä tällä tarkoitetaan parvekelaattoihin tehtävää luukku- ja tikasjärjestelmää tai erillistä hätäpoistumiseen soveltuvaa porrasta.

Rakennusvalvonta on tästä huolimatta hyväksynyt ratkaisun pääosin sillä perusteella, että hakemukseen on liitetty paloteknisiä suunnittelijoiden lausuntoja ja selvitys ratkaisun määräystenmukaisuudesta.

Hyvinvointialue katsoo, ettei tämä muodosta riittävää perustelua.

Olennaista on, täyttääkö rakennus kokonaisuutena arvioiden sille asetetut turvallisuusvaatimukset tosiasiallisissa käyttö- ja onnettomuustilanteissa.

Pelastusviranomainen on nimenomaisesti ilmoittanut, ettei se puolla ratkaisua. Tätä kannanottoa ei voida sivuuttaa toteamalla, että vastaavanlaisia ratkaisuja on aiemmin toteutettu tai että suunnittelijat ovat katsoneet ratkaisun määräystenmukaiseksi.

2. Pelastuslaitoksen lausunto ei ole ollut ehdollinen mielipide vaan turvallisuusarvio

Pelastuslaitoksen lausunnossa on otettu kantaa siihen, voidaanko vaihtoehtoisen poistumisreititin (varatie) toimivuuteen tosiasiallisesti luottaa.

Tässä on keskeinen ero rakennusmääräysten muodollisen täyttymisen ja rakennuksen tosiasiallisen turvallisuuden välillä.

Esitetty ratkaisu perustuu olennaisilta osin siihen, että henkilö voidaan tarvittaessa pelastaa pelastuslaitoksen nostolava- tai muulla korkean paikan kalustolla. Tällöin rakennuksen poistumisjärjestely ei kuitenkaan ole enää riippumaton pelastustoiminnasta, vaan sen toimivuus muodostuu riippuvaiseksi pelastuslaitoksen operatiivisesta suorituskyvystä.

Pelastuslaitos ei ole voinut eikä voi antaa takuuta siitä, että kyseinen kalusto:

- onnettomuushetkellä on vapaana;
- saapuu kohteeseen viivytyksettä;
- voidaan käyttää vallitsevissa sää- ja liikenneolosuhteissa; tai
- voidaan käyttää tilanteessa, jossa pelastustoimintaa samanaikaisesti edellyttää muu kiireellinen tehtävä.

Pelastuslaitoksen nykyisellä henkilöstö- ja palvelutasolla kyseisellä alueella yksikkö voi ilman päällekkäisiä tehtäviä tai muita poikkeuksellisia olosuhteita joutua tehtävälle siten, että tehtävän aloittamiseen kuluu yli **neljä tuntia**. Rakennuksen henkilö- ja paloturvallisuutta ei siten voida

Pohjois-Savon pelastuslaitos

21.9.2026

oikeudellisesti perustaa oletukseen siitä, että pelastuslaitoksen nostolavakalusto olisi aina välittömästi käytettävissä.

3. Rakentamislain 32 § edellyttää tosiasiallista poistumis- ja pelastamismahdollisuutta

Rakentamislain 32 § mukaan rakennus on suunniteltava ja rakennettava siten, että siinä olevat henkilöt voivat palon sattuessa poistua rakennuksesta tai heidät voidaan pelastaa muulla tavoin. Samassa yhteydessä on otettava huomioon myös pelastushenkilöstön turvallisuus.

Säännöstä ei voida tulkita siten, että rakennuksen oma poistumis- tai pelastautumisjärjestely voidaan korvata pelastuslaitoksen myöhemmin suorittamalla pelastustoimella silloin, kun kyseisen pelastustoimen saatavuudesta ei voida antaa riittävää varmuutta.

Rakentamislain 32 § mukaista paloturvallisuusvaatimusta tulee tarkastella yhdessä ympäristöministeriön asetuksen rakennusten paloturvallisuudesta (848/2017) poistumista, varateitä ja pelastus- ja sammutustyön edellytyksiä koskevien säännösten sekä asetuksen perustelumuition kanssa.

Asetuksen 31 § mukaan rakennuksesta on voitava poistua turvallisesti tulipalossa. Asetuksen perustelumuitionssa täsmennetään, että poistumisella tarkoitetaan sekä omatoimista että avustettua poistumista. Tämä merkitsee sitä, ettei pelastuslaitoksen toimenpiteisiin perustuvaa pelastautumista ole sinänsä suljettu sääntelyn ulkopuolelle. Samalla se kuitenkin merkitsee, että avustettuun poistumiseen perustuvan ratkaisun tosiasiallinen toimivuus on arvioitava osana rakennuksen henkilöturvallisuutta.

Hyvinvointialueen näkemyksen mukaan lupa-asiassa ei ole osoitettu riittävästi, että vaihtoehtoisen varatiejärjestelyn edellyttämät pelastuslaitoksen toimenpiteet ovat kaikissa olennaisissa palotilanteissa toteutettavissa niin nopeasti ja turvallisesti, että RakL 32 § sekä asetuksen 848/2017 henkilöturvallisuutta koskevat tavoitteet täyttyvät.

Tällöin rakennuksen paloturvallisuuden on oltava olemassa ennen pelastuslaitoksen saapumista. Pelastustoiminnan tehtävänä on täydentää rakennuksen omaa turvallisuustasoa, ei muodostaa välttämätöntä edellytystä sille, että rakennuksen käyttäjät ylipäättään voivat selviytyä palotilanteesta.

4. Ratkaisussa ei ole asianmukaisesti arvioitu käyttäjien toimintakykyä

Vaihtoehtoista poistumisratkaisua ei voida arvioida vain sellaisen henkilön näkökulmasta, joka kykenee nopeasti havaitsemaan vaaran, tekemään päätöksen poistumisesta, siirtymään poistumispaikalle ja laskeutumaan tai muutoin poistumaan rakennuksesta itsenäisesti.

Rakennuksen todellisiin käyttäjiin voi kuulua esimerkiksi:

- iäkkäitä henkilöitä;
- lapsia;
- liikkumisrajoitteisia henkilöitä;
- tilapäisesti toimintakyvyltään heikentyneitä henkilöitä; sekä
- henkilöitä, joiden toimintakyky heikkenee nopeasti savun ja kuumuuden vaikutuksesta.

Pohjois-Savon pelastuslaitos

21.9.2026

Näiden henkilöiden turvallisuutta ei voida arvioida oletuksella normaalista toimintakyvystä.

Mikäli poistuminen edellyttää olennaisesti pelastuslaitoksen ulkopuolista apua, rakennuksen turvallisuus ei enää perustu itsenäiseen poistumiseen vaan siihen, että ulkopuolinen pelastamisjärjestelmä toimii juuri oikealla hetkellä.

Tätä riskiä korostaa se, että palo- ja savukaasuolosuhteet voivat kehittyä nopeasti oviparvekkeiden/kaideikkunoiden kohdilla sellaisiksi, ettei poistuminen tai pelastaminen myöhemmin enää onnistu.

5. Opistotien ja Hannes Kolehmaisen kadun ympäristön asemakaavan (Asia n:o 1190/2018) rto-2-määräystä ei ole arvioitu

Kaavaselostuksessa s. 45 lukee seuraavasti:

"Alueen suunnittelua kaavan tarkoittamalla tavalla tullaan ohjaamaan rakennusvalvonnan ja asemakaavoituksen yhteistyöllä, jonka pohjana on kummallekin alueelle laadittu rakennustapaohje, jota on ehdottomasti noudatettava (rto-2). Rakentamistapaohjeissa on määritetty hyväksyttävä laatutaso, josta on lupa poiketa ylöspäin, mutta ei sitä heikentää."

Kyse ei siten ole rakennusvalvonnan harkinnanvaraisesta suosituksesta, jonka merkitys voitaisiin sivuuttaa paloteknisen suunnittelijan lausunnolla.

Rakentamisluvan sijoittamisedellytyksiin kuuluu asemakaava-alueella muun muassa rakentamisen asemakaavanmukaisuus. Rakentamislain 44 §ä asemakaava-alueen sijoittamisen edellytykseksi säädetään, että rakentamishanke on voimassa olevan asemakaavan mukainen.

Tämän vuoksi rakennusvalvonnan olisi tullut nimenomaisesti ratkaista, onko nyt hyväksytty vaihtoehtoinen pelastautumISRatkaisu asemakaavan rto-2-määräyksen ja siihen liittyvän rakentamistapaohjeen mukainen.

Kaavaan sisältyvässä Kuopion kaupungin rakennustapaohjeessa todetaan:

"Asuntokohtainen pelastautuminen perustuu pelastusluukkuihin."

Rakentamistapaohjeen sisältö on ristiriidassa nyt hyväksytyn ratkaisun kanssa.

Tämä on merkityksellinen määräys juuri nyt käsiteltävässä asiassa.

Mikäli rakentamistapaohjeessa asuntokohtainen pelastautuminen on nimenomaisesti sidottu pelastusluukkuihin, rakennusvalvonnan on perusteltava erityisen selvästi, millä oikeudellisella perusteella tästä ratkaisuperiaatteesta voidaan poiketa ja hyväksyä sen sijasta pelastuslaitoksen nostolavakalustoon olennaisesti tukeutuva ratkaisu.

Hyvinvointialueen näkemyksen mukaan tällaista selvitystä ei päätöksessä ole esitetty.

6. Aikaisemmin toteutetut vastaavat ratkaisut eivät osoita tämän ratkaisun turvallisuutta

Päätöksessä on annettu merkitystä sille, että alueella on aikaisemmin toteutettu vastaavanlaisia ratkaisuja.

Pohjois-Savon pelastuslaitos

21.9.2026

Aikaisemmat ratkaisut eivät kuitenkaan muodosta oikeudellista perustetta hyväksyä uusi ratkaisu, mikäli nykyisen turvallisuusarvion perusteella ratkaisua ei voida pitää riittävän turallisena.

Viranomaisen on perustettava päätöksensä voimassa olevaan sääntelyyn ja ajantasaiseen turvallisuusarvioon, ei siihen, että vastaavanlainen ratkaisu on aikaisemmin hyväksytty.

7. Rakennusvalvonnan olisi tullut arvioida ristiriita nimenomaisesti

Rakennusvalvonnalla on rakentamislain nojalla velvollisuus valvoa yleisen edun kannalta rakentamisen lainmukaisuutta ja huolehtia siitä, että rakentaminen täyttää sille asetetut vaatimukset.

Kun toimivaltainen pelastusviranomainen on antanut hankkeesta nimenomaisen kielteisen lausunnon ja perustellut sen pelastustoiminnan tosiasiallisilla toimintaedellytyksillä, rakennusvalvonta ei voi ratkaista asiaa yksinomaan viittaamalla hakijan toimittamiin suunnittelijoiden lausuntoihin.

Päätöksestä tulee tällöin ilmetä, millä konkreettisilla perusteilla pelastusviranomaisen esittämät turvallisuusriskit on katsottu voitavan sivuuttaa.

Nyt päätöksen perustelut eivät tältä osin täytä sitä vaatimusta, joka hallintopäätöksen perusteleminen asetetaan.

8. Pelastustoimen toimialaan välittömästi vaikuttava ratkaisu

Pohjois-Savon hyvinvointialueen pelastuslaitos tuo lisäksi esiin, että päätös vaikuttaa välittömästi sen lakisääteisen toiminnan edellytyksiin.

Hyväksytty rakennusratkaisu asettaa pelastuslaitoksen operatiiviselle toiminnalle tosiasiallisen tehtävän: rakennuksessa olevien henkilöiden turvallisuus on osittain riippuvainen siitä, että pelastuslaitos pystyy saavuttamaan ja pelastamaan henkilöt rakennuksen ulkopuolelta.

Tällainen ratkaisu ei ole hyvinvointialueen näkökulmasta neutraali rakennustekninen ratkaisu, vaan se vaikuttaa suoraan siihen, millaisiin pelastamistehtäviin pelastuslaitoksen tulee varautua ja millaisia henkilöturvallisuutta koskevia riskejä sen tulee hyväksyä operatiivisessa toiminnassaan.

Hyvinvointialue katsoo tämän vuoksi, että päätös vaikuttaa sen oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun välittömästi siinä merkityksessä, joka on muutoksenhakuoikeuden arvioinnissa merkityksellistä. Mikäli lautakunta katsoo, ettei Pohjois-Savon hyvinvointialueella ole tässä asiassa muutoksenhakuoikeutta, pyydetään lautakuntaa ratkaisemaan tämä kysymys nimenomaisesti ja perustellusti.

Johtopäätös

Kyse ei ole siitä, etteikö pelastuslaitos voisi palotilanteessa suorittaa henkilön pelastamista korkealta.

Kyse on siitä, voidaanko rakennuksen henkilöturvallisuuden perustana käyttää ratkaisua, jonka toimivuus edellyttää pelastuslaitoksen kaluston, henkilöstön ja toimintavalmiuden onnistumista juuri kyseisessä tilanteessa.

Hyvinvointialueen näkemyksen mukaan vastaus on kielteinen.

Pohjois-Savon pelastuslaitos

21.9.2026

Rakennuksen turvallisuusratkaisujen tulee lähtökohtaisesti olla sellaisia, että henkilöt voidaan turvallisesti evakuoida tai pelastaa ilman oletusta siitä, että pelastuslaitoksen erityiskalusto on välittömästi käytettävissä.

Tämä korostuu erityisesti silloin, kun kyseessä on usean asunnon rakennus, jossa kaikkien rakennuksessa olevien henkilöiden toimintakyvystä ei voida tehdä oletusta.

Edellä esitetyillä perusteilla rakennusvalvonnan päätös § 437 tulee oikaista siten, ettei esitettyä vaihtoehtoista poistumisratkaisua hyväksytä.

Pohjois-Savon hyvinvointialue

Marko Korhonen

Hyvinvointialuejohtaja

Valmistelija:

Lauri Holappa

riskienhallintapäällikkö

Pohjois-Savon pelastuslaitos